A United Nations for a Secure Humanity
1999 National Forum Report on Canada and the UN Security Council

Letter from the Director

Dear Friends,

In April 2000 Canada served its second and final term as President of the United Nations Security Council, part of its two-year mandate as an elected member. Foreign Affairs Minister, Lloyd Axworthy, used this opportunity to give continued Canadian leadership to the promotion of human security around the world. Promotion of the security of people (especially children), sometimes from the excesses of their governments, has become the central goal of Canada's foreign policy.

This goal was developed, in part, by Canadians who assembled for the 1999 National Forum on Canada's International Relations, meeting in Saint John, Montreal and Vancouver. Human security goals were strongly endorsed and citizens recommended these goals for Canadian foreign policy, for the Security Council itself and for the United Nations and international community.

To mark Canada's Presidency of the Security Council, to draw attention to Canada's achievements, and to provide some feedback to National forum participants, we are pleased to provide the National Forum Report (which includes updates on the issues) and important accompanying documents including excerpts from the Department of Foreign Affairs' "One Year Review".

This is an opportunity not only to report on the National Forum, but to draw attention to recent policy developments and Canadian activities that follow from some of the Forum recommendations.

Organized by the Canadian Centre for Foreign Policy Development and our host university partners, each Forum meeting was a full day, with a discussion paper, speakers and workshops. Each meeting was regional, drawing participants from across Atlantic, Central and Western Canada. (The 1998 National Forum included meetings in Whitehorse, Yellowknife and Iqaluit). More than 200 citizens took part, including youth, Non-Governmental Organizations, business, labour and scholars. Common themes included:

- a need for NGO participation in Security Council work,

- greater transparency of the Security Council,

- a desire to advance Human Security interests,

- a need to examine the impact of sanctions on civilians,

- strengthen early warning and peacekeeping capacities.

Foreign Affairs Minister Axworthy, the Canadian International Development Agency Minister and State Secretary(Asia-Pacific) Raymond Chan took part in the 1999 National Forum. We are most grateful to them, and to John McNeish, Patricia Lortie and other officials who played an important role.

A special thank you goes to our partner hosts, organizers, rapporteurs and presenters: the President of the University of New Brunswick Elizabeth Par-Johnson, Ken Coates and Tanya Pitt and other faculty and students; Stéphane Roussel and Marie-Eve Desrosiers of the University of Montreal, Simon Fraser University and Marcia Kran of University of British Columbia, His Worship Mayor Phillip Owen of Vancouver, Barbara Adams of the United Nations Non-Governmental Liaison Service, Daniel Mclure of the International Peace Academy, James Paul of the Global Policy Forum in New York, Senator Ermine Cohen, David Malone of the International Peace Academy, Senator Noel Kinsella, His Excellency Ambassador of Austria Walther Lichems, Brent Nyznyk and Geoffrey Pearson of the UN Association of Canada, and Jocylen Coulon at Le Devoir are among the many who made significant contributions to the 1999 National Forum.

A very special thanks to Professor Harald von Reikoff of Carleton University and Margaret Doxey of Trent University who prepared papers, His Excellency the Ambassador of Portugal H.E. Monteiro and Sue Bigelow and Janice Stein who organized the National Forum in Toronto, which was cancelled due to a snow storm.

Finally, a very big thank you to all participants who made a great commitment of time and effort. The value of the National Forum meetings has been clearly expressed by Minister Axworthy on our cover page, thank you all.

Your comments and suggestions are most welcome. Please keep in touch on United Nations, Human Security and your other foreign policy interests.

Steve Lee
Executive Director

Statements from the Ministers

The National Forum process has proved to be useful in involving Canadians in foreign policy

issues. I have no doubt that these meetings will be as productive as past consultations have been. ... The level of participation was high and the intervention well prepared. This attests to the lively, encouraging and enduring interest Canadians feel toward the United Nations – an organization we have worked so hard to nurture.

Foreign Affairs Minister Lloyd Axworthy

Foreign policy cannot simply be left to politicians, bureaucrats and academics ... I firmly believe in the ability of citizens to influence the federal government's foreign policy and I appreciate your contribution.

Secretary of State for the Asia-Pacific, Raymond Chan

National Forum Recommendations

- NGOs should have a larger role in providing information and expertise to the Security Council, using the present NGO Working Group and other informal channels. Canadian officials should also systematically consult with NGOs;

- Canada should promote greater transparency in the Security Council for citizens and other members of the United Nations;

- Canada should continue to build coalitions of like-minded states to encourage diplomatic action on humanitarian issues, such as land mines and small arms;

- Canada should continue to train, develop and share its peacekeeping capacity, in part by consulting with NGOs. One element of this commitment would be to encourage and support the long-term goals of the Security Council by installing an early-warning system and a stand-by multinational peacekeeping force ready for rapid deployment;

- An important component to Canada's contribution to international security would be to reinvest part of Canada's budget surplus in international aid;

- Within the Security Council, Canada should discuss and advance a "Human Security" approach to international issues such as international crime, crimes against women, international drug trade, trafficking of women, the alleviation of poverty, food and water security, among others;

- The Security Council should consider the effectiveness, conditions and impact of economic sanctions, such as those applied to Iraq.

These recommendations are a synthesis of those provided in the reports of each city's National Forum. Through the participation of the Foreign Affairs Minister, Canadian International Development Agency Minister and Secretary of State for Asia-Pacific, and the regular communication between the Canadian Centre for Foreign Policy Development, the Minister's Office and the participation of senior officials, the National Forum helped shape Canada's strategy as a member and as the President of the Security Council in February 1999.

Canadians can continue to track the progress of Canada's diplomatic efforts on the Security Council on the web site of the Canadian Mission to the United Nations (http://www.dfait-maeci.gc.ca/ONU2000UN/).

National Forum Meeting Recommendations

The National Forum Recommendations reflect some of the regional diversity of Canada. Each set of recommendations, though similar, reflected some particular concerns of local issues and interests.

National Forum in Montreal, Quebec

January 21-22, 1999

Montreal Recommendations

Recommendations on Canada and the Security Council: Human Security and the Development of the Concept of Security

1. Canada should have appropriate (military and peacekeeping) means to support its policies.
2. Canada should rely on Non-Government Organizations (NGOs), international institutions and UN agencies and bodies to promote its policies on human security.
3. Canada should decentralize the responsibility for human security toward subsidiary bodies and local communities.
4. Canada should promote the establishment of *ad hoc* coalitions within the United Nations to manage conflicts, especially when the Security Council is paralysed.
5. Canada should clarify the concept of human security.
6. Canada should create a program of civic and institutional education within international organizations as well as in local communities.
7. Canada should promote a redefinition of the Security Council's mandate as well as that of international organizations in order to ensure recognition of all aspects of human security.
8. Canada should promote intervention that responds to the problems in Sierra Leone.

Recommendations on the Canada and the Security Council: Sanctions and Interventions

1. Canada should review problems associated with sanctions and interventions within the context of the Security Council and Canada's position on their use.
2. Canada should clarify the objectives of sanctions.
3. Canada must continue to promote a step-by-step approach to sanctions.
4. Canada cannot act alone within the Security Council.
5. Canada should solve the problems of resources for the Canadian Armed Forces to participate much more actively in implementing sanctions.

Recommendations on the Relations between the UN and Civil Society: The Transparency and Responsibility of the Security Council

1. The Canadian government must establish mechanisms of consultation and coordination for the actions of civil society within the Security Council.
2. Canada must open up the Security Council to non-governmental stakeholders.

Recommendations on the Relations between the UN and Civil Society: The Role of NGOs

1. Promote the representation of civil society.
2. Reinvest Canada's budget surplus in international aid.
3. Raise awareness and media coverage of NGO activities.
4. Reinforce the principle of "peace education" domestically.
5. Systematize the consultation process between civil society and NGOs.
6. Systemize participation by NGOs in evaluating the implementation of Canadian foreign policy.
7. Reinforce the role of NGOs within UN bodies.

National Forum in Saint John, New Brunswick
January 9-10, 1999

Recommendations on Policy Options involving Civil Society

1. Canada should consult with NGOs both in Canada and at the UN, through the NGO Working Group of the Security Council. NGOs should have a role in monitoring political situations and the effectiveness of UN missions on the ground.
2. Clarify ambiguities between self-determination and state sovereignty within international law, so as to strengthen the role of the World Court with regards to the legality of internal conflicts.
3. Canada is encouraged to promote greater transparency of Security Council decision-making.
4. Canada should encourage reconsideration of the implications of economic sanctions. Human Security must be given equal weight with economic and military security within Security Council decisions.
5. The Presidency of the Security Council should have a permanent staff to facilitate the workload of such a position. A vice-presidency should also be created to offer leadership training for upcoming Presidents.
6. Canada should adopt a coalition-building approach to support its position on the Security Council and encourage the use of diplomatic persuasion as a means for continuing the humanitarian resolution of such issues as the land mine problem.
7. Canada should remind the Security Council members of their role and responsibilities to adhere to the principles of the UN Charter and acknowledge that not all foreign policies should support invasion.
8. Canada should compile a list of short-term priority changes which are possible without resorting to the revision of the Security Council charter.
9. A long-term change that Canada should bring to the Security Council is an international small arms registry.

Recommendations on Peacekeeping Issues and Policy Options

1. In light of the variance and complexity of peacekeeping missions, Canada should continue to support and improve its peacekeeping training. It should also help promote the formation of specialized peacekeeping forces to coincide with the promotion of human integrity in Security Council decisions.
2. Canada should ensure peacekeeping is conducted in as cost-effective and efficient way as possible, including the appropriate and sufficient equipping, training and resources for our personnel.
3. We, the National Forum participants, support Canada's stated commitment to encourage a more open and forthcoming Security Council.
4. Canada should encourage the Security Council to revitalize the Military Staff Committee by expanding its membership to the non-permanent members.
5. We recommend Canada encourages the Security Council to draw upon the expertise of the international NGO community before, during and after the peacekeeping mission.
6. We support Canada's commitment to "encourage more systematic discussion by the Security Council of emerging crises in specific countries, as objectively identified in an early-warning

system" described in the discussion paper, "Canada on the Security Council 1999-2000."
7. We support Canada's stated commitment to "encourage like-minded countries to take the lead in making stand-by commitments to UN peace operations," as described in the discussion paper, "Canada on the Security Council 1999-2000."
8. We need to better understand the relationship between peace of mind and a peaceful world.

Recommendations on Human Rights Issues and Policy Options
1. Canada is encouraged to commit to increasing openness by the Security Council, for example, by ensuring regular publication of the President's press statements.
2. Canada should work toward increasing participation in the Security Council by supporting an increase in the number of non-permanent seats, ensuring regular representation from Africa and Latin America, and encouraging the involvement of affected nations in decision-making.
3. Canada should facilitate communication between NGOs, international organizations and the Security Council by institutionalizing regular Arria-style meetings.
4. Canadian representatives should continue their efforts to meet regularly with various human rights organizations both at the UN and in Canada.
5. Canada should continue to have a well-rounded, diverse representation, including women and minorities.
6. Canada needs to initiate the discussion of new international issues in the Security Council such as international crime, crimes against women, trafficking in women, and the international drug trade.
7. Canada should promote a stronger human security agenda within and outside the Security Council decision-making process.
8. Canada must promote the concept of an ethical inventory to include consideration of the effects of various sanctions on women, children and the environment as well as cultural destruction. Periodic monitoring of human security issues would include education practices, health conditions, children's rights and proper treatment and concern for refugees.

National Forum in Vancouver, British Columbia
January 28-29, 1999

Recommendations on the United Nations and Civil Society
1. The federal government should take a long-term view of the Security Council and lay the groundwork for a long-term reform of the Council.
2. Canada's UN activities should prioritize the alleviation of poverty as well as food and water insecurity for citizens in developing countries.
3. Canada should recognize the important role and knowledge of NGOs and remove barriers to their participation and cooperation in the UN. Canada should set the example by developing and enhancing its relationships with NGOs and try to introduce similar measures, such as regular meetings with NGOs in the Security Council.
4. Canada should advocate a public awareness program using information technology, existing media, and new technologies to communicate the work of the UN and Security Council with youth and the public (including minorities and women). Canada should create UN youth

internships, support youth Model UN projects and UN awareness programs, and opportunities for youth to participate in low-risk Canadian International Development Agency projects. The role of the UN should also be integrated into high school curricula.

Recommendations on Sanctions and Peace building

1. Canada should educate its citizens about the role of the UN in building peace and development.
2. Canada should emphasize a greater use of early-warning mechanisms and preventative diplomacy in the Security Council to avoid knee-jerk reactions.
3. Canada should seek to form partnerships with like-minded member states of the Security Council in order to pursue its goals for change.

Recommendations for items on the Security Council agenda

1. Abolish nuclear weapons.
2. Ban the production and export of small arms.
3. Put a human face on the impact of sanctions.
4. Examine Security Council relations with regional bodies such as NATO.
5. Review the issues around the US Helms-Burton Act against Cuba.
6. Use dialogue and incentives before resorting to sanctions. Review the consistency, fairness and legality of sanctions, particularly in Iraq.
7. Widen the Security Council agenda to include human security and Peace building issues.
8. Protect humanitarian aid workers.

Recommendations for the Security Council and Human Security

1. Canada should seek to enhance the transparency of the Security Council.
2. Canada should improve the "early-warning" system for the Security Council, using NGO information and new technologies for dissemination.
3. Canada should play a coordinating role between the Security Council and NGOs in the field.
4. Canada should research, analyze and report "lessons learned" from previous Security Council operations.
5. The Department of International Affairs and International Trade should dedicate a separate budget for human security initiatives.
6. Nuclear weapons should be acknowledged as the main threat to international security and human survival and their disarmament should be a priority.
7. Canada should help the Security Council set criteria for interventions which would be consistently applied to conflicts within and between states.
8. Canada should encourage comprehensive interventions from many countries as well as pursue a rapid-reaction capability for the Canadian Armed Forces and the UN.
9. Canada should initiate a movement to ban the trade of small arms.
10. Canada should work with other states to develop strong state-NGO links.
11. Canada should work to overcome the perception among developing nations that human security is neo-colonialism in a new form.
12. Canada should make greater use of its Track Two diplomacy, for example,. research, academic and sports exchanges.

13. Canada should bring gender concerns and women's rights to the attention of the Security Council within the context of human security.
14. Canada should promote internal communication between the organizations and entities of the UN.
15. Human security should be broadened to include economic considerations, including poverty and wealth inequity.

1999 National Forum Report
on
Canada and the United Nations Security Council

Background

The United Nations Security Council can seem far removed from Canadians' daily lives. Yet the international crises confronting the Security Council, from the NATO-Yugoslavia war to the bitter civil war in the Sudan, seem much closer and more real to Canadians. And Canadians overwhelmingly think our government should play a role in finding a solution to those crises.

So for Canadian citizens as well as foreign policy makers, Non-Government Organizations (NGOs), the media, and academics, Canada's election to be a non-permanent member of the Security Council from 1999-2001 was a major diplomatic achievement. A Security Council seat gives Canada an opportunity to voice Canadians' concerns.

"The Security Council is going to be action central for us," said Lloyd Axworthy, Canada's Foreign Affairs Minister.

Canada won its seat on the Security Council by advocating a "human security" approach to international affairs. Other key planks to the Canadian platform were the re-establishment of the Security Council's leadership on peace and security issues and increased effectiveness, transparency and accountability.

Canada's seat on the Security Council is important. Canada belongs to many international agencies and organizations which promote multilateral diplomacy. But of all these organizations, the Security Council is unique. It alone has a recognized worldwide mandate to head off threats to "Collective Security". (The term Collective Security means that if one state is attacked by another, all other UN member states will respond in its defence.)

The United Nations established the Security Council to prevent World War Three: no more colonization, no more annexations, no more Holocausts. The victors of World War Two -- the United Kingdom, France, United States, Soviet Union, and China -- became the permanent Security Council members, each with the power to veto Security Council actions. These "Permanent Five" were charged with guaranteeing international security in cooperation with the General Assembly and 10 non-permanent Security Council members.

The promise of Collective Security and its instrument, the Security Council, remains unfulfilled. The confrontation between the two superpowers, the United States and the Soviet Union, for the most part paralysed the Council with vetoes or the threat of vetoes. Peacekeeping, Lester Pearson's idea of putting a multinational armed force between two hostile countries, became one of the few enduring peace and security initiatives created during the Cold War. In 45 years, the Security Council approved only 17 peacekeeping missions because of this political confrontation.

The fall of the Berlin Wall and the consequent dismantling of the Soviet Union not only presented the promise of freedom to East Europeans but a new, diplomatic freedom to the Security Council. Many people in diplomatic circles saw the Security Council finally assuming its mantle. In the early Nineties, the United Nations dramatically increased its peacekeeping initiatives and sent peacekeepers to the previously ignored or taboo conflict zones of Africa,

Asia, the Balkans, the Caribbean, Central America, and the Middle East.

The multinational military and political coalition which liberated Kuwait from Iraqi occupation encouraged and elevated expectations. The Security Council launched 15 new peace operations between 1991 and 1993. This "second generation" of peacekeeping missions encountered and took into account the changing nature of conflict, from between states (inter-state) to inside states (intra-state).

The use of state-sponsored repression against a country's own population had spread and resulted in dozens of smoldering conflicts. The Security Council found it difficult to ignore these new internal wars, which at times threatened neighbouring countries and regional stability.

Canada played an important role in many of these "second generation" missions, lending its experience and resources through its civilian expertise and armed forces. Canada's persistent international engagement and leadership has won the recognition and respect of the world community. The influence of Canada's distinctive diplomatic style -- "negotiation rather than coercion, powerful ideas rather than powerful weapons, public diplomacy rather than backroom bargaining" -- became a model for other nations and international organizations. The concept of human security championed by Canada became a topic for discussion among UN member states and even within the Security Council. Peacekeeping mission mandates now include such complex goals as democratization, human rights protection and humanitarian assistance.

But high-profile peacekeeping failures such as the intervention force in Somalia, the genocide in Rwanda and the fall of Sbrenica and other UN-protected "safe zones" in Bosnia created a sense of failure, discouragement and disillusionment within the General Assembly members and their respective public. The Security Council had failed the people it promised to protect.

The failures stalled momentum on this new path of guaranteeing human security in conflict zones, regardless of borders. But Canada still believes the United Nations Security Council is a vital mechanism for creating peace. This conviction motivated Canada to mount a three-year election campaign to win a non-permanent seat on the Security Council for 1999-2000.

The hard work paid off. Of 171 eligible voting countries, 131 voted for Canada on the first ballot. The vote was a major endorsement of the Canadian human security approach, which Minister Axworthy articulated in his September 24, 1999 speech to the UN General Assembly.

"Improvements in human security is a necessary precondition for success in the other important actions that we take to advance human, economic, aid and trade development. Farmers cannot work in fields strewn with landmines. Children cannot learn where they are abused and brutalized by war. Investors will not send money to regions racked by conflict. Societies cannot flourish when resources are pillaged to fuel violence and people are victimized by terror. Ultimately, freedom from fear is intimately connected to the freedom from want," said Minister Axworthy.

Canada's Security Council seat is an opportunity to regain momentum and push forward new practices and priorities for an institution known for its closed sessions and backroom bargaining.

"Being on the Security Council will provide Canada with a major opportunity to use diplomatic skills to their greatest advantage," said Don Dastard, a University of New Brunswick professor, in a January 12, 1999 *Times-Globe* newspaper column.

Canada's actions on the Security Council

Recommendation: Within the Security Council, Canada should discuss and advance a "Human Security" approach to international issues.

Throughout February, Canada took advantage of its Presidency of the Security Council to promote the human security agenda and lay the groundwork for the next 22 months. During this period, the Security Council addressed other important issues of peace and security including Angola, Guinea-Bissau, Burundi, Sierra Leone, and Bosnia-Herzegovina. Canada's effort was part of a first step toward rebuilding understanding and confidence in the Security Council as a guarantor and advocate for the peaceful resolution of conflict.

Protecting civilians from war

Recommendation: Canada should promote greater transparency in the Security Council for citizens and other members of the United Nations.

As President of the Security Council, Canada organized two events, a briefing and a debate open to non-members of the Security Council, to promote the "human security" agenda issue of protecting civilians in armed conflict. The reason is clear: fighters in today's wars target civilians. Eighty per cent of war's casualties are non-combatants, mostly women and children. They are often "deliberately targeted" as a terror tactic.

"The idea is to get the Security Council to build protection of civilians into the mandates of peace missions - perhaps thus avoiding the kind of slaughter that took place in Rwanda and the former Yugoslavia, where thousands were massacred as UN troops looked on," according to *The Globe and Mail* newspaper reporters Jeff Sallet and Paul Knox.

"We've got to do something; this [special session] is to get down to specific recommendations and how they can be built into the operating work of the Security Council," Minister Axworthy told the *Toronto Star* in February 1999. In response to this appeal for action, 20 UN members presented statements as part of the debate, and many others observed.

Ambassador Fowler actively included this human security issue in his Presidential press statements on the Ethiopia and Eritrea border war, the Congo, and Burundi. "Recalling the recent statement made by the President of Council on the protection of civilians in armed conflict," said Fowler on Burundi, "Council members urged all the parties to guarantee the safety of civilians, and call for the respect of the principles of humanitarian assistance, including unhindered access to displaced persons and refugees, and respect for the neutrality of those delivering such assistance."

These statements are important because they establish a common precedent and tone in how the Security Council operates and sees problems. Future Security Council presidents can justify future human security actions by citing these statements, much like an academic cites journal articles in papers or a lawyer cites previous court rulings and proceedings. Other countries on the Security Council have since followed Canada's lead in promoting human security issues in a series of "open sessions" designed to make the Security Council more accessible and transparent to the UN membership.

These open discussions are leading to further action and commitment from Canada and the international community. When Minister Axworthy addressed the UN General Assembly, he

pledged Canada's support and active participation in "working with Secretary-General (Kofi) Annan and fellow members to establish a 'Friends of Civilians in Armed Conflict' group" to follow through with the idea of protecting civilians in armed conflict.

"In efforts to protect civilians in armed conflict, the Assembly has the means to enable the UN to act more quickly, the moral authority to establish universal standards that hold us all accountable, and the legitimacy to direct efforts into new areas of global endeavour," said Axworthy.

Recommendation: Canada should continue to build coalitions of like-minded states to encourage diplomatic action on humanitarian issues, such as land mines and small arms.

Another key human security issue, stopping the circulation and trade of arms in conflict areas, appeared repeatedly in Canada's statements.

"Those who are accessories to these crimes and violations - the merchants of conflict - who illicitly traffic in the means of war, must likewise not be left unaccountable. Conflict areas are often awash with arms, especially military small arms and light weapons. When these fall into the wrong hands, their misuse compounds the misery of civilians, who are overwhelmingly their victims," said Minister Axworthy in his Feb. 12, 1999 speech to the Security Council.

Recommendation: The Security Council should consider the effectiveness, conditions and impact of economic sanctions, such as those applied to Iraq.

The humanitarian impact of sanctions was addressed through a Canadian-sponsored initiative: three panels devoted to specifically discuss the case of Iraq. The findings of the panels became the basis of a January 2000 Security Council resolution that broke the deadlock between the United States and the United Nations on sanctions against Iraq. The resolution allows for renewed weapons inspections and increases the amount of oil Iraq can sell for food.

Canada also sponsored the International Peace Academy to conduct a comprehensive report covering the last ten years of Security Council sanctions. The report will make recommendations for improving the current practice of Security Council sanctions, by focussing on the issues of effective implementation and humanitarian impact.

Kosovo and UN Security Council legitimacy

Despite these successes, the Security Council continued to face severe challenges to its authority and legitimacy, especially when its five permanent, veto-holding members face an impasse. The crisis in the Yugoslav province of Kosovo prompted such an impasse.

The United States, United Kingdom and France supported using NATO armed forces to prevent what they believed would be an "ethnic cleansing" campaign against the Kosovar Albanians. China and Russia opposed armed intervention and NATO's involvement. When Serbia refused to sign the Rambouillet Accord, which would have restored autonomy to Kosovo as a province within the Yugoslav federation, NATO countries believed peace through diplomatic channels had failed.

"Ministers of the Contact Group deplore the failure of the parties to make progress towards a political settlement, and cannot accept that this should permit the crisis to continue," announced the NATO Contact Group of Foreign Ministers in January 1999. Shortly afterward,

the Yugoslav army intensified its counterinsurgency campaign against Kosovar separatist rebels.

Fearing a Chinese or Russian veto in the Security Council, NATO decided to intervene militarily in response to Yugoslavia's counterinsurgency campaign in Kosovo. It did so with the financial and moral support of the G-8 and the Organization for Security and Cooperation in Europe.

The war began and so did the controversy over its legitimacy. The Secretary-General immediately called for an end to the war, but NATO was committed. In April, the Non-Aligned Movement of the UN called for "an immediate cessation of all hostilities" and reaffirmed that "the primary responsibility for the maintenance of international peace and security rests with the United Nations Security Council." Russia attempted to introduce a Security Council resolution denouncing the war, but it was defeated.

Canada participated in the war as a NATO member. "Canada would have strongly preferred that the United Nations Security Council explicitly authorize NATO's mission," said Axworthy in an April 1999 speech at Princeton University. "Unfortunately, certain members of the Council could not reconcile yesterday's assumptions about sovereignty with today's imperatives of human emergency."

The war ended with the withdrawal of the Yugoslav army and Serbian militias, the repatriation of expelled ethnic Albanians, the discovery of the graves of more than 2,000 civilians believed to have been killed in the conflict, and a province poisoned by Serb-Albanian hatred.

The NATO-Yugoslavia war is important because it was the first multilateral military intervention justified on humanitarian grounds that was not led by the United Nations. NATO and the UN moved quickly to repair their relationship. On June 10, the UN Security Council adopted a resolution that, in effect, retroactively approved NATO's action and ended the war. Ten days later, the G-8 issued a statement reaffirming the United Nations' importance in mediating international conflict.

"We welcome the leadership of the United Nations in the international civil presence, and pledge to collaborate closely to ensure the United Nations success in carrying out its complex mission." The civil administration of Kosovo is now under the United Nations' jurisdiction, while the peacekeeping force is under NATO administration. It is a new type of partnership between the UN and a multilateral regional organization.

Despite the potential of this new partnership, NATO's intervention in Kosovo had a price. At a roundtable titled "Canada, NATO, and the United Nations: Lessons Learned from the Kosovo Crisis," organized by the Canadian Centre for Foreign Policy Development, participants included journalists, international relations and legal experts, academics, NGOs, government officials and students. Debate centred on the question of whether NATO's actions were legitimate or not.

Paul Heinbecker, the assistant deputy minister of the Global and Security Policy group at the Department of Foreign Affairs and International Trade, claimed that "human interest had trumped sovereignty." And Nobel Laureate John Polanyi of the University of Toronto said the Kosovo intervention meant that sovereignty is less than absolute, that there is no law requiring the international community to respect a lawless government. But *The Globe and Mail* columnist Marcus Gee disagreed with this precedent, arguing that NATO's intervention bypassed all channels which could have defeated it by Security Council veto or General Assembly vote, in

effect undermining the United Nations. NATO chose a unilateral strategy rather than risk a multilateral debate.

The Security Council appears to have put the question of its inaction and retroactive *de facto* endorsement of the NATO war behind it and has moved on. It still has 16 other missions to attend, aside from the difficult, complicated work of re-establishing the rule of law and rebuilding an autonomous, democratic Kosovo within the Yugoslav Federation.

Rapid Reaction Force and East Timor

Recommendation: Encourage and support the long-term goals of the Security Council by installing an early-warning system and a stand-by multinational peacekeeping force ready for rapid deployment.

The need for a rapid reaction force under UN auspices and a decisive Security Council again became clear in the days leading to and following the independence referendum in East Timor, annexed by Indonesia in December 1975. As expected, on August 30, 1999 the East Timorese voted overwhelmingly for independence from a brutal dictatorship that had massacred nearly a third of its population. What happened next - an extraordinary outbreak of militia violence - shocked many people and made sensational headlines. However, Canada had tried to address this possibility of in East Timor for months before the referendum.

At a Feb. 22 high-level roundtable, organized by the Canadian Centre for Foreign Policy Development, part of the recommended "immediate plan of action" was "a consensus on the *immediate* necessity of an outside presence in East Timor to stem possible civil war and enhance the security of the East Timorese" by April. The report recommended Canada establish a Foreign Ministers' Friends of East Timor Group with the goals of exerting "pressure" on the Indonesia government to allow such an outside presence, press for an immediate cease-fire and follow-up with disarmament and demilitarization, and begin planning for the short- and long-term needs of the East Timorese.

Recognizing the importance of the roundtable's findings and other indicators, Canadian diplomats lobbied on the Security Council and in other international fora like the ASEAN for a security force and other precautions. But the Council ruled out a UN-sponsored security force for fear of meeting resistance and Indonesian complaints about the violation of its national sovereignty. Instead, the Security Council secured Indonesia's signature on a May 5 agreement that Indonesia would guarantee security and order for the East Timorese population. That guarantee was not enough.

For many East Timorese, the 21 days it took the international community to authorize and deploy an intervention force was insufferable. An unknown number of Timorese died and the militia violence displaced up to half the population. People fled into the jungle as they had when Indonesia invaded 24 years before.

The three-week delay was plenty of time for the well-organized militias to raze whole towns, murder opposition leaders and civilians, and escape across the border into Indonesia-controlled West Timor. In direct violation of the May agreement, the Indonesian army did not do enough to stop the pro-Indonesian militias. On Oct. 25 the UN formed an administration to help East Timor make the transition to independence.

The Security Council continues to face the challenge of being able to respond rapidly to the world's crises.

Canadian efforts and peacekeeping commitments made a notable impact on international affairs in 1999. From the February Presidency of the Security Council to Canada's participation in the UN mission in Kosovo to its participation in building the security of newly-independent East Timor, the concepts of guaranteeing and building human security are being put into practice. And as the practice of human security develops, the general theory behind it - that removing sources of conflict prevents conflict - gains coherence and its definition sharpens.

Recommendation: An important component to Canada's contribution to international security would be to reinvest part of Canada's budget surplus in international aid.

Prime Minister Jean Chretién's Nov. 9 announcement that Canada would increase its $2.52 billion foreign aid budget is a signal of the government's resolve. "We are a fortunate nation, and we have to be able to share with others," said Prime Minister Chretién, during a visit to Senegal, Africa.

As Canada moves into the second year of its Security Council mandate, the challenges for the Security Council remain the same. Unilateral action by states, the threat of the veto, the expression of narrow national self-interest, the use of national sovereignty as a shield of impunity for perpetrators of human rights violations, and the challenge of reacting quickly to protect civilian populations from attack.

"A human security agenda highlights the urgent need to face clearly the Council's representation and its decision-making processes -- especially the inappropriate use and persistent threat of the veto -- where it can compromise, complicate and slow down determined, urgent international action to protect people," said Minister Axworthy during the opening session of the UN General Assembly on September 23, 1999.

Despite these and other challenges, Canada will continue to promote its core values and the human security concept in an international community generally receptive to the Canadian approach to diplomacy. Canadian citizens have helped map the course and reinforce the resolve of Canada's officials and diplomats in their promotion of a "human security" approach to resolving humanitarian problems and increasing the transparency of operations and decision-making within the UN Security Council.

"The demands of Council membership are fully proving to be as challenging and as unpredictable as we had anticipated," said Minister Axworthy at the Montreal National Forum.

"The future promises to be no less active."

PULL-OUT QUOTES

"Negotiation rather than coercion, powerful ideas rather than powerful weapons, public diplomacy rather than backroom bargaining." -- Foreign Affairs Minister Lloyd Axworthy, *National Post*, January 23, 1999

"Efforts to broaden the Council's horizons in its words and deeds need to be complemented by a reassertion of the Council's leadership. This means that the Council's authority, especially concerning the possible use of military force, be respected. We sideline the Council at our own risk." -- Foreign Affairs Minister Lloyd Axworthy

"Canadians can share their experience and expertise to help create the building blocks for well-functioning civil societies. By promoting tolerance, basic freedoms, and the rule of law, they can all contribute to the human security agenda. This will be one of our goals on the Security Council." -- Raymond Chan, Secretary of State for Asia-Pacific, January 29, 1999

"Globalization has pushed insecurity down to sub-national levels. Many conflicts have been internalized between factions struggling for power within nations ... Individuals and groups face a riskier world characterized by a widening gap between rich and poor, dwindling middle classes, steep and rapid devaluation of labour and the resurgence of such colonial issues as ethnic and indigenous identity politics." -- Robert Bragg, *Calgary Herald* editor, March 21, 1999

"In order to maintain and enhance its credibility in the Security Council in the peacekeeping field, Canada must continue to send adequate and respectable numbers of military and civilian peacekeepers to danger zones. We must continue to reinforce our good intentions and good words with good actions." -- Christine Dodge, Pearson Peacekeeping Centre, January 7, 1999

"The idea is to get the Security Council to build protection of civilians into the mandates of peace missions - perhaps thus avoiding the kind of slaughter that took place in Rwanda and the former Yugoslavia, where thousands were massacred as UN troops looked on." -- Jeff Sallot and Paul Knox, *The Globe and Mail*, January 1, 1999

"We've got to do something; this is to get down to specific recommendations and how they can be built into the operating work of the Security Council." -- Lloyd Axworthy, *Toronto Star*, Feb. 12, 1999

"There were the kinds of gruesome things we got involved with in Rwanda and Bosnia and other places where peacekeepers were standing, unsure of their mandate in how to protect innocent civilians." -- Lloyd Axworthy, *Toronto Star*, Feb. 12, 1999

Une organisation des Nations Unies garante de la sécurité humaine

Rapport du Forum international de 1999 sur le Canada et le Conseil de sécurité des Nations Unies

Minister's Welcome

Janvier 1999

Cela me fait grand plaisir de vous accueillir au Forum national sur les relations internationales du Canada.

Je vous remercie de participer à ce forum. Cette année, le Forum national porte sur le Canada et les Nations unies. Le Forum est destiné au grand public et ses organisateurs ont invité des représentants de syndicats, d'ONG, des universitaires, des jeunes, des autochtones et des gens du milieu des affaires. Je souhaite que tous bénéficient des discussions.

Être membre du Conseil de sécurité de l'ONU (1999-2000) est très important pour le Canada. Votre contribution aux discussions du Forum national est bienvenue et elle sera part intégrante de notre approche au sein du Conseil de sécurité et de nos relations avec la société civile. Depuis quelques années, les discussions générées lors du Forum national ont été clé dans le développement de politiques sur la consolidation de la paix, la politique étrangère circumpolaire, etc.

Les participants doivent garder à l'esprit que le Canada est membre du Conseil de sécurité en 1999 et 2000 dans un contexte où les relations entre la société civile et l'ONU sont pleine transformation.

Je vous remercie de votre participation et attends avec impatience les résultats de vos discussions.

Sincèrement,

Lloyd Axworthy

Déclarations des ministres

Le processus du Forum national s'est avéré utile pour ce qui est de faire participer les Canadiens à des questions de politique étrangère. Je suis persuadé que ces réunions se révéleront aussi fructueuses que les consultations qui les ont précédées.

[...] Le niveau de participation a été élevé et les interventions avaient été bien préparées. J'y vois la preuve du vif intérêt que les Canadiens continuent de porter aux Nations Unies, ce qui est encourageant - car nous avons fait beaucoup d'efforts pour soutenir cet organisme.

Le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy

On ne peut se contenter de laisser aux politiciens, aux bureaucrates et aux universitaires le soin de s'occuper de la politique étrangère.[...] J'ai la certitude que les citoyens sont capables d'exercer une influence sur la politique du gouvernement fédéral, et j'apprécie leur contribution.

Le Secrétaire d'État (Asie-Pacifique), Raymond Chan

Avril 2000

Lettre du directeur

Chers amis,

Ce mois-ci, le Canada assume la présidence du Conseil de sécurité des Nations Unies, pour la deuxième et dernière fois de son mandat de deux ans (1999-2000). Le ministre des Affaires étrangères, M. Lloyd Axworthy, s'est engagé à profiter de cette tribune pour maintenir le rôle de chef de file du Canada en ce qui a trait à la promotion de la sécurité humaine dans le monde. La promotion de la sécurité des personnes (particulièrement des enfants), parfois contre les excès de leurs gouvernements, est devenu le principal cheval de bataille du Canada en matière de politique étrangère.

Cet objectif a été formulé en partie par des Canadiens réunis à l'occasion du Forum national sur les relations internationales de 1999, à Saint-Jean, à Montréal et à Vancouver. Les objectifs en matière de sécurité humaine ont reçu un puissant appui, et les citoyens les ont recommandés pour la politique étrangère canadienne, pour le Conseil de sécurité même, pour les Nations Unies et pour la communauté internationale.

Afin de souligner la présidence du Canada au Conseil de sécurité, d'attirer l'attention sur les réalisations du Canada et de fournir une certaine rétroaction aux participants du Forum national, nous sommes heureux de remettre le Rapport du Forum national (qui contient une mise à jour de certaines questions) et d'importants documents d'accompagnement, notamment l'« Examen après un an » du ministère des Affaires étrangères.

Voici donc l'occasion non seulement de rendre compte du Forum national, mais aussi d'attirer l'attention sur les derniers développements en matière de politique et sur les activités menées par le Canada à la suite de certaines recommandations formulées dans le cadre du Forum.

Les réunions du Forum, organisées par le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère et nos partenaires dans les universités d'accueil, s'échelonnaient sur une journée et comportaient un document de travail, des exposés et des ateliers. Les réunions, organisées par région, ont attiré des participants des provinces de l'Atlantique, du Centre du Canada et de l'Ouest. (Lors du Forum national de 1998, des réunions avaient été organisées à Whitehorse, à Yellowknife et à Iqaluit). Plus de 200 citoyens ont participé à ces réunions, y compris des jeunes, des représentants d'organisations non gouvernementales, des gens d'affaires, des représentants syndicaux et des universitaires. Parmi les thèmes d'intérêt commun abordés, notons :

- la nécessité de faire participer les ONG aux travaux du Conseil de sécurité,
- la transparence accrue du Conseil de sécurité,
- le désir de faire avancer les intérêts en matière de sécurité humaine,
- la nécessité d'examiner l'incidence des sanctions sur les civils,
- le renforcement des capacités d'avertissement et des moyens de maintien de la paix.

Le ministre des Affaires étrangères, M. Axworthy, la ministre de la coopération internationale et le secrétaire d'État (Asie-Pacifique), M. Raymond Chan, ont participé au Forum national de 1999. Nous les en remercions grandement, ainsi que M. John McNeish, M^{me} Patricia Lortie et d'autres délégués, pour leur contribution importante.

Nous remercions spécialement les partenaires qui nous ont accueillis, les organisateurs, les rapporteurs et les conférenciers suivants : la rectrice de l'Université du Nouveau-Brunswick, M^me^ Elizabeth Par-Johnson, M. Ken Coates et M^me^ Tanya Pitt, ainsi que d'autres professeurs et étudiants; M. Stéphane Roussel et M^me^ Marie-Ève Desrosiers de l'Université de Montréal, et de l'université Simon Fraser; M^me^ Marcia Kran, de l'université de la Colombie-Britannique; le maire de Vancouver, M. Phillip Owen; M^me^ Barbara Adams, du Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies; M. Daniel Mclure, de l'Académie mondiale pour la paix; M. James Paul, du forum mondial sur la politique à New York; la sénatrice Erminie Cohen; M. David Malone, de l'Académie mondiale pour la paix; le sénateur Noel Kinsella; Son Excellence l'ambassadeur de l'Autriche, M. Walther Lichems; MM. Brent Nyznyk et Geoffrey Pearson, de l'Association canadienne pour les Nations Unies; et M. Jocelyn Coulon, du quotidien *Le Devoir*. Ils ont beaucoup apporté au Forum national de 1999.

Je tiens en outre à remercier tout particulièrement le professeur Harald von Reikoff de l'université Carleton, M^me^ Margaret Doxey de l'université Trent, qui a préparé les documents, Son Excellence Monteiro, ambassadeur du Portugal, et M^mes^ Sue Bigelow et Janice Stein, qui ont organisé le Forum national à Toronto, malheureusement annulé en raison d'une tempête de neige.

Enfin, un grand merci à tous les participants, qui n'ont ménagé ni leur temps ni leurs efforts. L'importance des réunions dans le cadre du Forum national a été clairement exprimée par M. Axworthy dans son message figurant sur la page de présentation. Merci à tous.

Vos commentaires et suggestions sont les bienvenus. Continuez de nous faire part de votre intérêt pour les Nations Unies, la sécurité humaine et d'autres aspects de la politique étrangère.

Le directeur général,

Steve Lee

Une organisation des Nations Unies garante de la sécurité humaine

Rapport du Forum international de 1999 sur le Canada et le Conseil de sécurité des Nations Unies

Notre politique étrangère dans l'optique nationale

Pour repenser dans le contexte national ce que devrait être le rôle du Canada, le ministre Axworthy a demandé au Centre canadien pour le développement de la politique étrangère d'organiser le Forum national 1999 afin d'engager un débat sur les orientations que devrait adopter le Canada pendant les deux années de son mandat au Conseil de sécurité.

Le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère a convoqué trois forums nationaux. (Un quatrième forum national devait se dérouler à Toronto mais il a été annulé à cause d'une forte tempête de neige.) Au cours de chacun de ces forums d'une journée, des conférenciers ont pris la parole, des documents de fond ont été présentés et des ateliers de réflexion se sont déroulés.

Dans chaque cas, les participants ont été invités à discuter d'un sujet général et à dresser ensuite une liste de recommandations. Bien que le ton de chacune de ces réunions n'ait pas été le même, cela a permis de dégager un certain nombre de thèmes communs :

- la participation et la consultation des organismes non gouvernementaux ont été jugées nécessaires;
- le Conseil de sécurité devrait faire preuve de plus de transparence;
- la capacité de maintien de la paix du Canada et d'autres pays devrait être renforcée;
- des coalitions d'États partageant les mêmes idées devraient être créées;
- des efforts devraient être déployés pour promouvoir la « sécurité humaine »;
- les modalités et les effets des sanctions et des embargos sur la fourniture d'armes devraient être réexaminés.

« Le processus du Forum national a été utile car il a permis d'associer les Canadiens à l'examen des questions de politique étrangère. Je suis convaincu que ces réunions seront aussi fructueuses que celles qui les ont précédées », a déclaré le ministre Axworthy au Forum national de Montréal. Il a évoqué les discussions très animées qui se sont déroulées au Forum national de Saint John (Nouveau-Brunswick) la semaine précédente.

« Le niveau de participation a été élevé et les interventions avaient été bien préparées. J'y vois la preuve du vif intérêt que les Canadiens continuent à porter aux Nations Unies, ce qui est encourageant – car nous avons fait beaucoup d'efforts pour soutenir cet organisme. »

Le secrétaire d'État pour l'Asie et le Pacifique, Raymond Chan, a également pris la parole au Forum national de Vancouver.

« On ne peut pas se contenter de laisser le soin aux politiciens, aux bureaucrates et aux universitaires de s'occuper de la politique étrangère », a déclaré cet ancien défenseur des droits de

la personne. « J'ai la certitude que les citoyens sont capables d'exercer une influence sur la politique étrangère du gouvernement fédéral et j'apprécie leur contribution. »

Les forums nationaux de Montréal, de Saint John et de Vancouver ont attiré plus de 200 Canadiens d'horizons très divers. Des universitaires et des professionnels du maintien de la paix ont présenté des documents de réflexion, alors que, de leur côté, des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG), d'entreprises et du milieu du travail, des parlementaires, des particuliers, des étudiants et des diplomates ont participé à des ateliers où ils ont discuté de diverses questions. Voici leurs recommandations.

Recommandations du Forum national

- Les ONG devraient jouer un rôle plus important sur le plan de l'information et des compétences qu'elles sont capables d'offrir au Conseil de sécurité; pour cela, il conviendrait d'utiliser le Groupe de travail des ONG actuel ainsi que d'autres canaux officieux. D'autre part, les responsables canadiens devraient consulter systématiquement les ONG.

- Le Canada s'est efforcé d'accroître la transparence du Conseil de sécurité pour les citoyens et pour les autres membres des Nations Unies.

- Le Canada devrait continuer à édifier des coalitions d'États partageant les mêmes vues afin d'encourager le recours aux démarches diplomatiques pour régler des problèmes humanitaires tels que ceux qui sont créés par les mines terrestres et les armes légères.

- Le Canada devrait continuer de former, de développer et de partager sa capacité de maintien de la paix, en partie en consultation avec les ONG. Il devrait notamment pour cela encourager et

appuyer les objectifs à long terme du Conseil de sécurité visant l'installation d'un système d'alerte rapide et d'une force de maintien de la paix multinationale de réserve, prête à intervenir.

- Un des aspects importants de la contribution du Canada à la sécurité internationale serait de réinvestir une partie de son excédent budgétaire dans l'aide internationale.

- Au sein du Conseil de sécurité, le Canada devrait discuter et promouvoir une approche fondée sur la « sécurité humaine » pour régler des problèmes internationaux tels que le crime international, les crimes contre les femmes, le trafic international de stupéfiants, la traite des femmes, la pauvreté, la sécurité des aliments et de l'eau, entre autres.

- Le Conseil de sécurité devrait examiner l'efficacité, les modalités et l'effet des sanctions économiques telles que celles qui sont imposées en Iraq.

Ces recommandations sont une synthèse de celles qui ont été présentées dans les rapports des différents forums nationaux. Grâce à la participation du ministre des Affaires étrangères, du ministre de l'Agence canadienne de développement international et du secrétaire d'État pour l'Asie et le Pacifique, et grâce au maintien d'un dialogue constant entre le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, et le Cabinet du ministre, avec la participation de cadres supérieurs, le Forum national a contribué à définir la stratégie du Canada en tant que membre et président du Conseil de sécurité en février 1999.

Les Canadiens pourront continuer à suivre les résultats des efforts diplomatiques du Canada au sein du Conseil de sécurité en consultant le site Web de la Mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des Nations Unies

(http://www.dfait-maeci.gc.ca/ONU2000UN/).

Recommandations des forums nationaux

Le Canada est une nation qui se distingue par sa diversité, ce qui explique que de nombreuses suggestions ont été faites au cours des discussions qui se sont déroulées aux forums internationaux. Nous présentons ci-dessous une liste abrégée des thèmes et des recommandations illustrant le caractère régional distinct de chaque forum national.

Forum national de Montréal (Québec)

21 et 22 janvier 1999

Recommandations de Montréal

Recommandations relatives au Canada et au Conseil de sécurité : la sécurité humaine et le développement du concept de sécurité

1. Le Canada devrait se doter de moyens appropriés (militaires et de maintien de la paix) pour appuyer ses politiques.

2. Le Canada devrait compter sur les organisations non gouvernementales (ONG), les institutions internationales et les institutions et organes de l'ONU pour promouvoir ses politiques en matière de sécurité humaine.

3. Le Canada devrait décentraliser la responsabilité relative à la sécurité humaine en y associant des organes subsidiaires et les collectivités locales.

4. Le Canada devrait promouvoir l'établissement de coalitions spéciales au sein des Nations Unies qui seraient chargées de gérer les conflits, en particulier lorsque le Conseil de sécurité est paralysé.

5. Le Canada devrait clarifier la notion de sécurité humaine.

6. Le Canada devrait créer un programme d'éducation civique et sur les institutions au sein des organisations internationales ainsi que dans les collectivités locales.

7. Le Canada devrait promouvoir une redéfinition du mandat du Conseil de sécurité ainsi que de celui des organisations internationales afin qu'il soit tenu compte de tous les aspects de la sécurité humaine.

8. Le Canada devrait promouvoir une intervention destinée à répondre aux problèmes de la Sierra Leone.

Recommandations relatives au Canada et au Conseil de sécurité : Sanctions et interventions

1. Le Canada devrait examiner les problèmes liés aux sanctions et aux interventions dans le contexte du Conseil de sécurité et de sa propre position à leur égard.

2. Le Canada devrait clarifier les objectifs des sanctions.

3. Le Canada devrait continuer à promouvoir un recours progressif aux sanctions.

4. Le Canada ne peut pas faire cavalier seul au sein du Conseil de sécurité.

5. Le Canada devrait résoudre les problèmes de ressources afin que les Forces armées canadiennes puissent participer beaucoup plus activement à l'application des sanctions.

Recommandations relatives aux relations entre les Nations Unies et la société civile :

Transparence et responsabilité du Conseil de sécurité

1. Le gouvernement canadien doit établir des mécanismes de consultation et de coordination des actions de la société civile au sein du Conseil de sécurité.

2. Le Canada doit ouvrir l'accès au Conseil de sécurité pour les protagonistes non gouvernementaux.

Recommandations relatives aux relations entre les Nations Unies et la société civile : Rôle des ONG

1. Promouvoir la représentation de la société civile.

2. Réinvestir l'excédent budgétaire du Canada dans l'aide internationale.

3. Mieux faire connaître les activités des ONG et accroître la couverture médiatique de ces activités.

4. Renforcer le principe « d'éducation à la paix » sur le plan national.

5. Systématiser le processus de consultation entre la société civile et les ONG.

6. Systématiser la participation des ONG à l'évaluation et à la mise en œuvre de la politique étrangère du Canada.

7. Renforcer le rôle des ONG au sein des organes des Nations Unies.

Forum national de Saint John (Nouveau-Brunswick)

9 et 10 janvier 1999

Recommandations relatives aux options politiques comportant la participation de la société civile

1. Le Canada devrait consulter les ONG au Canada et à l'ONU par l'intermédiaire du Groupe de travail des ONG du Conseil de sécurité. Les ONG devraient pouvoir participer à la surveillance des situations politiques et contribuer à l'efficacité des missions des Nations Unies sur le terrain.

2. Éclaircir les ambiguïtés entre l'autodétermination et la souveraineté en droit international, afin de renforcer le rôle de la Cour internationale de justice en ce qui concerne la légalité des conflits internes.

3. Le Canada devrait promouvoir une plus grande transparence en ce qui concerne la prise des décisions du Conseil de sécurité.

4. Le Canada devrait encourager un nouvel examen des répercussions des sanctions économiques. La sécurité humaine devrait peser autant que la sécurité économique et militaire dans les décisions du Conseil de sécurité.

5. Le président du Conseil de sécurité devrait disposer d'un personnel permanent qui l'aide à assumer la lourde charge de travail qui s'attache à ses fonctions. Il conviendrait également de créer un poste de vice-président, ce qui permettrait de préparer les futurs présidents à jouer le rôle de leadership.

6. Le Canada devrait chercher à établir des coalitions afin de renforcer sa position au Conseil de sécurité et d'encourager le recours à la persuasion diplomatique pour trouver une solution humanitaire à des problèmes tels que celui des mines antipersonnel.

7. Le Canada devrait rappeler aux membres du conseil de sécurité qu'il leur incombe de respecter la *Charte des Nations Unies* et de reconnaître que toutes les politiques étrangères ne devraient pas forcément favoriser l'invasion.

8. Le Canada devrait dresser une liste des changements prioritaires à court terme qui sont possibles sans qu'il soit nécessaire de réviser la charte du Conseil de sécurité.

9. L'établissement d'un registre international des armes légères est un des changements à long terme que le Canada devrait proposer au Conseil de sécurité.

Recommandations relatives aux questions de maintien de la paix et aux options stratégiques

1. Compte tenu de la diversité et de la complexité des missions de maintien de la paix, le Canada devrait continuer à soutenir et à améliorer la formation de ses propres casques bleus. Il devrait également encourager la formation de forces de maintien de la paix spécialisées, concurremment avec la promotion du respect de l'intégrité humaine dans les décisions du Conseil de sécurité.

2. Le Canada devrait veiller à ce que les opérations de maintien de la paix se déroulent de manière aussi économique et efficiente que possible. Pour cela, il est indispensable que l'équipement et la formation de notre personnel ainsi que les ressources qui leur sont fournies soient appropriés et suffisants.

3. Nous, participants du Forum national, appuyons l'engagement pris par le Canada d'encourager le Conseil de sécurité à se montrer plus ouvert et plus coopératif.

4. Le Canada devrait encourager le Conseil de sécurité à revitaliser le Comité du personnel militaire en l'ouvrant aux membres non permanents.

5. Nous recommandons que le Canada encourage le Conseil de sécurité à faire appel aux compétences des ONG internationales avant, pendant et après toute mission de maintien de la paix.

6. Nous appuyons l'engagement pris par le Canada d'« encourager une discussion plus

systématique par le Conseil de sécurité des crises qui éclatent dans certains pays, objectivement confirmées par un système d'alerte rapide » décrit dans le document de travail, « Le Canada au Conseil de sécurité -- 1999-2000. »

7. Nous appuyons l'engagement pris par le Canada d'« encourager les pays qui partagent les mêmes vues de prendre l'initiative d'engagement de soutien aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, » comme le décrit le document de travail, « Le Canada au Conseil de sécurité en 1999-2000. »

8. Il faut que nous apprenions à mieux comprendre la relation entre la paix d'esprit et celle du monde.

Recommandations relatives aux questions de droit de la personne et aux options stratégiques

1. Nous encourageons le Canada à s'engager à faire du Conseil de sécurité un organe plus ouvert, par exemple, en publiant régulièrement les déclarations du président dans la presse.

2. Le Canada devrait rechercher une plus large participation au Conseil de sécurité en favorisant une augmentation du nombre des sièges non permanents, en veillant à ce que l'Afrique et l'Amérique latine sont représentées et en encourageant la participation des nations concernées aux prises de décision.

3. Le Canada devrait faciliter la communication entre les ONG, les organisations internationales et le Conseil de sécurité en faisant adopter le principe de réunions régulières de style Arria.

4. Les représentants canadiens devraient poursuivre leurs efforts afin de rencontrer régulièrement diverses organisations de défense des droits de la personne aux Nations Unies ainsi qu'au Canada.

5. Le Canada devrait continuer à avoir une représentation bien équilibrée, dans laquelle les femmes et les minorités auront leur place.

6. Il est indispensable que le Canada engage la discussion au Conseil de sécurité sur de nouveaux problèmes d'importance internationale tels que le crime international, le crime contre les femmes, la traite des femmes et le trafic international de stupéfiants.

7. Le Canada devrait promouvoir l'adoption d'un programme plus axé sur la sécurité humaine dans le cadre du processus de prise de décisions du Conseil de sécurité et en dehors de celui-ci.

8. Le Canada devrait promouvoir la création d'un répertoire des valeurs éthiques afin d'examiner les effets des diverses sanctions sur les femmes, les enfants et l'environnement, ainsi que la destruction des patrimoines culturels. Tout ce qui a trait à la sécurité humaine devrait faire l'objet d'examens périodiques des questions suivantes : pratiques en matière d'éducation, santé, droits des enfants, traitement et aide appropriés à donner aux réfugiés.

Forum national de Vancouver (Colombie-Britannique)

28 et 29 janvier 1999

Recommandations relatives aux Nations Unies et à la société civile

1. Le gouvernement fédéral devrait adopter une perspective à long terme à l'égard du Conseil de sécurité et jeter les bases d'une réforme à long terme de celui-ci.

2. Les activités du Canada aux Nations Unies devraient porter en priorité sur la lutte contre la pauvreté ainsi que sur la sécurité des aliments et de l'eau pour les citoyens des pays en développement.

3. Le Canada devrait reconnaître l'importance du rôle des ONG et celle de leurs connaissances et éliminer les obstacles à leur participation et à leur coopération aux Nations Unies. Le Canada devrait donner l'exemple en développant et en étoffant ses rapports avec les ONG et il devrait

essayer de faire adopter des mesures similaires, telles que la tenue à intervalles réguliers de réunions avec les ONG au Conseil de sécurité.

4. Le Canada devrait promouvoir un programme de sensibilisation du public utilisant la technologie de l'information, les médias et les nouvelles technologies afin de mieux faire connaître les travaux des Nations Unies et du Conseil de sécurité aux jeunes et au public (y compris les minorités et les femmes). Le Canada devrait créer des bourses de stage aux Nations Unies pour les jeunes, soutenir des simulations de l'ONU par les jeunes et les programmes de sensibilisation des Nations Unies, ainsi que les possibilités pour les jeunes de participer à des projets de l'ACDI à faible risque. Le rôle des Nations Unies est aussi un sujet qui devrait être intégré aux programmes d'études secondaires.

Recommandations relatives aux sanctions et au renforcement de la paix

1. Le Canada devrait tenir ses citoyens mieux informés du rôle des Nations Unies dans le renforcement de la paix et dans le développement.

2. Le Canada devrait insister pour que le Conseil de sécurité utilise plus largement des mécanismes d'alerte rapide et une diplomatie préventive afin d'éviter les réactions purement instinctives.

3. Le Canada devrait chercher à former des partenariats avec les États membres du Conseil de sécurité animés des mêmes idées afin de poursuivre ses objectifs en faveur du changement.

Recommandations relatives à l'inscription de certains points au programme du Conseil de sécurité

1. Abolir les armes nucléaires.

2. Interdire la fabrication et l'exportation d'armes légères.

3. Montrer les répercussions des sanctions sur le plan humain.

4. Examiner les relations du Conseil de sécurité avec les organisations régionales telles que l'OTAN.

5. Examiner les questions soulevées par l'application de la loi américaine Helms-Burton contre Cuba.

6. Utiliser le dialogue et des mesures d'encouragement avant de recourir aux sanctions. Examiner dans quelle mesure les sanctions sont cohérentes, équitables et légales, en particulier en Iraq.

7. Inclure les questions relatives à la sécurité humaine et au renforcement de la paix dans le programme du Conseil de sécurité.

8. Protéger les travailleurs de l'aide humanitaire.

Recommandations relatives au Conseil de sécurité et à la sécurité humaine

1. Le Canada devrait chercher à accroître la transparence du Conseil de sécurité.

2. Le Canada devrait améliorer le système « d'alerte rapide » du Conseil de sécurité en utilisant l'information fournie par les ONG et les nouvelles technologies de diffusion.

3. Le Canada devrait jouer un rôle de coordination entre le Conseil de sécurité et les ONG sur le terrain.

4. Le Canada devrait faire des recherches sur les « leçons tirées » des activités antérieures du Conseil de sécurité, les analyser et présenter un rapport à ce sujet.

5. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait consacrer un budget distinct aux initiatives relatives à la sécurité humaine.

6. Les armes nucléaires devraient être reconnues comme la principale menace pour la sécurité internationale et pour la survie des êtres humains et le désarmement nucléaire devrait être une priorité.

7. Le Canada devrait aider le Conseil de sécurité à établir des critères pour les interventions, critères auxquels on devrait régulièrement avoir recours pour les conflits intra- et inter-États.

8. Le Canada devrait encourager des interventions complètes de nombreux pays et rechercher également l'établissement d'une capacité de réaction rapide pour les Forces armées canadiennes et l'ONU.

9. Le Canada devrait prendre l'initiative d'un mouvement en faveur de l'interdiction du commerce des armes légères.

10. Le Canada devrait collaborer avec les autres États à l'établissement de liens solides entre les États et les ONG.

11. Le Canada devrait s'efforcer de surmonter l'impression chez les pays en développement que la sécurité humaine est une nouvelle forme de néocolonialisme.

12. Le Canada devrait utiliser plus fréquemment sa diplomatie de deuxième niveau, notamment dans le domaine de la recherche et des échanges universitaires et sportifs.

13. Le Canada devrait attirer l'attention du Conseil de sécurité sur la spécificité des sexes et sur les droits des femmes, dans le contexte de la sécurité humaine.

14. Le Canada devrait promouvoir la communication interne entre les organisations et les services des Nations Unies.

15. La sécurité humaine devrait englober les préoccupations d'ordre économique, dont la pauvreté et l'iniquité sur le plan de la richesse.

Rapport du Forum national 1999 sur le Canada et le Conseil de sécurité et les Nations Unies

Contexte

Le Conseil de sécurité des Nations Unies peut paraître bien éloigné des préoccupations quotidiennes des Canadiens. Pourtant, les crises internationales auxquelles le Conseil est confronté, depuis la guerre opposant l'OTAN à la Yougoslavie jusqu'à la cruelle guerre civile au Soudan, paraissent bien plus proches et bien plus réelles aux Canadiens. D'ailleurs, la très grande majorité de ceux-ci estiment que notre gouvernement devrait participer à la recherche d'une solution à ces crises.

C'est pourquoi, pour les citoyens canadiens comme pour les décideurs étrangers, les organisations non gouvernementales (ONG), les médias, et les universitaires, l'élection du Canada comme membre non permanent du Conseil de sécurité pour la période 1999-2001 constitue un grand succès diplomatique. Le siège qu'il a obtenu au Conseil de sécurité donne au Canada la possibilité d'exprimer les préoccupations de ses citoyens.

« Le Conseil de sécurité devrait être un des pôles de notre action », a dit Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères du Canada.

Le Canada a obtenu son siège au Conseil de sécurité en recommandant une approche aux affaires internationales axée sur la « sécurité humaine ». Les autres éléments majeurs du programme canadien étaient le rétablissement du leadership du Conseil de sécurité dans le domaine de la paix et de la sécurité ainsi que l'amélioration de son efficacité, de sa transparence et des mécanismes de reddition de comptes auxquels il est soumis.

Pour le Canada, avoir un siège au Conseil de sécurité est important. Notre pays est

membre de nombreuses institutions et organisations internationales qui encouragent la diplomatie multilatérale. Mais le Conseil de sécurité occupe une place d'exception au milieu de toutes ces organisations. Il est le seul à avoir un mandat mondialement reconnu d'intervention contre les menaces à la « sécurité collective ». (Le terme sécurité collective signifie que si un État est attaqué par un autre, tous les autres États membres des Nations Unies doivent intervenir pour sa défense.)

Les Nations Unies ont établi le Conseil de sécurité pour éviter une troisième guerre mondiale : plus de colonisation, plus d'annexions, plus d'holocaustes. Les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale – la Grande-Bretagne, la France, les États-Unis, l'Union soviétique et la Chine – sont devenus membres permanents du Conseil de sécurité. Chacun d'entre eux a le pouvoir de veto. Ces « Cinq Permanents » ont été chargés de garantir la sécurité internationale en collaboration avec l'Assemblée générale et dix membres non permanents du Conseil de sécurité.

La promesse de sécurité collective et son instrument, le Conseil de sécurité, ne s'est toujours pas concrétisée. L'affrontement entre les deux superpuissances, les États-Unis et l'Union soviétique, a, dans la plupart des cas, paralysé le Conseil à coups de veto ou de menaces de veto. Le maintien de la paix, né du désir de Lester Pearson de placer une force armée multinationale entre deux pays hostiles, est devenu une des rares initiatives durables de maintien de la paix et de la sécurité prises au cours de la guerre froide. En 45 ans, le Conseil de sécurité n'a approuvé que 17 missions de maintien de la paix à cause de cet affrontement politique.

La chute du mur de Berlin et le démantèlement de l'Union soviétique qui a suivi comportaient non seulement la promesse de liberté pour les Européens de l'Est mais une nouvelle liberté diplomatique pour le Conseil de sécurité. Pour de nombreux membres des milieux diplomatiques, le Conseil de sécurité allait enfin pouvoir assumer ses responsabilités. Au début des années 1990, les Nations Unies ont considérablement augmenté leurs opérations de maintien de la

paix et ont envoyé des casques bleus dans les zones de conflit jusque-là ignorées ou taboues d'Afrique, d'Asie, des Balkans, des Caraïbes, d'Amérique centrale et du Moyen-Orient.

La coalition militaire et politique multinationale qui a libéré le Koweït de l'occupation par l'Iraq a encouragé les espoirs et les a fait grandir. Le Conseil de sécurité a lancé 12 nouvelles opérations de paix en 1991 et 1993. Cette « seconde génération » des missions de maintien de la paix ont été confrontées à un changement de nature du conflit qui, de conflit entre États (inter États), est devenu conflit interne (intra-État).

La répression utilisés par certains État contre leur propre population s'est étendue et a créé des dizaines de conflits qui continuent à couver. Il a été difficile pour le Conseil de sécurité d'ignorer ces nouvelles guerres intestines qui, à certains moments, menaçaient les pays voisins et la stabilité régionale.

Le Canada a joué un rôle important dans bon nombre de ces missions de « seconde génération ». Il a mis à leur service son expérience et ses ressources civiles et armées. Son engagement et son leadership persistants sur le plan international lui ont valu la considération et le respect de la communauté mondiale. L'influence de la diplomatie de style canadien -- « la négociation plutôt que la coercition, des idées fortes plutôt que des armes puissantes, la diplomatie publique plutôt que les négociations dans les coulisses » -- est devenu un modèle pour d'autres nations et pour les organisations internationales. Le concept de sécurité humaine dont le Canada s'est fait le champion est devenu un sujet de discussion entre les États membres de l'ONU et même des membres du Conseil de sécurité. Les missions de maintien de la paix ont maintenant des mandats comprenant des objectifs aussi complexes que la démocratisation, la protection des droits de la personne et l'aide humanitaire.

Cependant, l'échec spectaculaire d'opérations de maintien de la paix telles que celle de la force d'intervention en Somalie, le génocide au Rwanda et la chute de Sbrenica et d'autres

« zones de sécurité » protégées par les Nations Unies en Bosnie ont créé un sentiment d'échec, de découragement et de désillusion chez les membres de l'Assemblée générale et dans leurs publics respectifs. Le Conseil de sécurité avait trahi ceux qu'il avait promis de protéger.

À cause de ces échecs, les efforts entrepris dans cette nouvelle perspective de garantie de la sécurité des individus dans les zones à conflit, quelles que soient les frontières, se sont essoufflés. Le Canada demeure cependant convaincu que le Conseil de sécurité des Nations Unies est un mécanisme absolument indispensable à l'établissement de la paix. C'est cette conviction qui a poussé le Canada à entreprendre une campagne électorale de trois ans afin d'obtenir un siège non permanent au Conseil de sécurité pour 1999-2000.

Tous ces efforts ont porté leur fruit. Des 171 États votant, 131 se sont prononcés en faveur du Canada au premier tour de scrutin. Le vote a été une retentissante approbation de l'approche adoptée par le Canada en faveur de la sécurité humaine, présentée par le ministre Axworthy au cours de son discours du 24 septembre 1999 devant l'Assemblée générale des Nations Unies.

« L'apport d'améliorations dans le domaine de la sécurité humaine est une condition nécessaire préalable au succès des autres mesures importantes que nous prenons pour promouvoir le développement humain économique, commercial et celui de l'aide. Les agriculteurs ne peuvent pas travailler dans les champs minés. Les enfants ne peuvent pas apprendre dans des endroits où ils sont exploités et sont victimes des brutalités de la guerre. Il n'y aura pas d'investissements dans les régions déchirées par les conflits. Les sociétés ne peuvent pas s'épanouir lorsque leurs ressources sont pillées pour nourrir la violence et les gens sont les victimes de la terreur. En fin de compte, il y a un lien étroit entre la liberté que donne l'absence de peur et celle qu'apporte la satisfaction des besoins », a déclaré le ministre Axworthy.

Le siège obtenu par le Canada au Conseil de sécurité est l'occasion pour lui de reprendre

l'initiative et de promouvoir l'adoption de pratiques et de priorités nouvelles par une institution célèbre pour ses séances à huis clos et ses négociations dans les coulisses.

« Siéger au Conseil de sécurité sera pour le Canada une occasion exceptionnelle de mieux utiliser ses compétences diplomatiques, » a déclaré Don Desserud, professeur à l'Université du Nouveau-Brunswick, dans un article paru dans le *Times-Globe* du 12 janvier 1999.

Mesures à prendre par le Canada au Conseil de sécurité

Recommandation : Au Conseil de sécurité, le Canada devrait discuter et promouvoir une approche aux problèmes internationaux axée sur la « sécurité humaine ».

Pendant tout le mois de février, le Canada a profité de sa présidence au Conseil de sécurité pour promouvoir son programme de sécurité humaine et pour jeter les bases des travaux des 22 prochains mois. Au cours de cette période, le Conseil de sécurité a examiné d'autres questions importantes touchant à la paix et à la sécurité, notamment en Angola, en Guinée-Bissau, au Burundi, en Sierra Leone et en Bosnie-Herzégovine. Les efforts du Canada représentaient une première étape sur la voie du rétablissement de la compréhension et de la confiance à l'égard du Conseil de sécurité comme garant et promoteur du règlement pacifique des conflits.

Protection des civils contre la guerre

Recommandation : Le Canada devrait promouvoir une plus grande transparence du Conseil de sécurité pour les citoyens et pour les autres membres des Nations Unies.

À titre de président du Conseil de sécurité, le Canada a organisé deux événements. Une séance d'information et un débat ouvert pour les non-membres du Conseil de sécurité, afin de

promouvoir l'objectif de « sécurité humaine », c'est-à-dire la protection des citoyens en cas de conflits armés. La raison en est claire : dans les conflits actuels, les citoyens sont devenus les cibles des combattants. Quatre-vingt pour cent des victimes de la guerre sont des non-combattants, en majorité des femmes et des enfants. Une tactique de terreur fréquente consiste à les prendre délibérément comme cibles.

« Le but poursuivi est d'amener le Conseil de sécurité à inscrire la protection des civils dans les mandats et les missions d'établissement de la paix – ce qui permettra peut-être d'éviter les genres de massacres qui se sont produits au Rwanda et dans l'ancienne Yougoslavie, où des milliers de personnes ont été massacrées devant des casques bleus impuissants, comme l'écrivaient Jeff Sallot et Paul Knox, journalistes au *Globe and Mail.*

« Il faut faire quelque chose; l'objectif de cette [séance spéciale] est de parvenir à des recommandations précises et à déterminer de quelle manière elles pourront être intégrées au fonctionnement du Conseil de sécurité, » a déclaré le ministre Axworthy au *Toronto Star* en février 1999. En réponse à cet appel à l'action, 20 membres des Nations Unies ont présenté des déclarations dans le cadre du débat, et beaucoup d'autres y sont venus en observateurs.

L'ambassadeur Fowler a fait une place importante à cette question de la sécurité humaine dans ses déclarations à la presse au sujet du conflit frontalier entre l'Éthiopie et l'Érythrée, et entre le Congo et le Burundi. « Rappelant la récente déclaration faite par le président du Conseil sur la protection des citoyens en cas de conflits armés, Fowler a déclaré à propos du Burundi que les membres du Conseil ont instamment demandé à toutes les parties de garantir la sécurité des civils, et ont réclamé le respect des principes de l'aide humanitaire, y compris l'accès sans entrave aux personnes déplacées et aux réfugiés, ainsi que le respect de la neutralité de ceux qui fournissent cette aide. »

Ces déclarations sont importantes parce qu'elles établissent un précédent et donnent le ton du fonctionnement du Conseil de sécurité et de sa vision des problèmes. À l'avenir, les présidents du Conseil de sécurité pourront justifier les futures mesures de protection de la sécurité humaine en citant ces déclarations, au même titre qu'un universitaire cite les articles de revues savantes dans ses communications ou un avocat cite les décisions et les instances judiciaires antérieures. D'autres pays siégeant au Conseil de sécurité ont suivi depuis l'exemple du Canada et ont entrepris de promouvoir la sécurité humaine dans une série de « séances ouvertes » dont l'objet était de rendre le Conseil de sécurité plus accessible et plus transparent pour les membres des Nations Unies.

Ces débats ouverts contribuent à encourager l'action et l'engagement du Canada et de la communauté internationale. Lorsque le ministre Axworthy a pris la parole devant l'Assemblée générale des Nations Unies, il a promis que le Canada apporterait son soutien et sa participation active en « collaborant avec le secrétaire général (Kofi) Annan et les autres membres à l'établissement d'un groupe d'amis des civils dans un conflit armé » conformément à l'idée de protéger les civils en cas de conflit armé.

Il a ajouté : « En s'efforçant de protéger les civils dans un conflit armé, l'Assemblée a les moyens nécessaires pour permettre à l'ONU d'intervenir plus rapidement; elle a l'autorité nécessaire pour établir des normes universelles qui engagent notre responsabilité à tous, elle a aussi la légitimité nécessaire pour orienter les efforts vers d'autres entreprises d'envergure mondiale ».

Recommandation : Le Canada devrait continuer à créer des coalitions d'États partageant les mêmes idées afin d'encourager l'action diplomatique pour le règlement de problèmes humanitaires, notamment ceux des mines antipersonnel et des armes légères.

Une autre question clé mettant en cause la sécurité humaine a constamment été évoquée dans les déclarations du Canada, celles de l'arrêt de la circulation et du commerce des armes dans les zones à conflit.

« Cibler les vecteurs et les instruments de la guerre. Les complices de ces crimes et de ces violations, les marchands de conflits, qui font le trafic illicite des moyens de guerre ne peuvent pas non plus être laissés impunis. Les zones de conflit sont souvent inondées d'armes, surtout d'armes militaires légères et de petit calibre, qui tombent dans les mauvaises mains. En situation de conflit armé, leur utilisation abusive aggrave la misère des civils, qui en sont essentiellement les victimes. » a dit le ministre Axworthy dans son discours du 12 février 1999 au Conseil de sécurité.

Recommandation : Le Conseil de sécurité devrait examiner l'efficacité, les modalités et les effets des sanctions économiques telles que celles qui sont imposées à l'Iraq.

Les effets humanitaires des sanctions ont été examinés dans le cadre d'une initiative parrainée par le Canada : trois groupes ont été constitués pour examiner le cas particulier de l'Iraq. Le Conseil de sécurité s'est appuyé sur les conclusions de ces groupes pour prendre une résolution, en janvier 2000, qui a permis de sortir de l'impasse créée par l'opposition entre les États-Unis et les Nations Unies au sujet des sanctions contre l'Iraq. Cette résolution autorise la reprise des inspections d'armes et augmente la quantité de pétrole que l'Iraq peut vendre pour obtenir des produits alimentaires.

Le Canada a également commandité l'Académie mondiale pour la paix, pour qu'elle réalise une étude exhaustive des sanctions imposées par le Conseil de sécurité au cours des dix dernières années. Le rapport contiendra des recommandations destinées à améliorer les usages établis au Conseil de sécurité en matière de sanctions. Ces recommandations s'attacheront aux questions de la mise en oeuvre efficace et des incidences humanitaires des sanctions.

Le Kosovo et la légitimité du Conseil de sécurité des Nations Unies

En dépit de ces succès, le Conseil de sécurité a continué à voir son autorité et sa légitimité violemment attaquées, en particulier lorsque ses cinq membres permanents, qui détiennent le droit de veto, se trouvent dans une impasse. Une de ces impasses a été créée par la crise qui a éclaté dans la province yougoslave du Kosovo.

Les États-Unis, le Royaume-Uni et la France étaient partisans du recours aux forces armées de l'OTAN pour empêcher ce qui, selon eux, serait une campagne de « purification ethnique » contre les Albanais-Kosovars. La Chine et la Russie étaient opposées à une intervention armée et à la participation de l'OTAN. Lorsque la Serbie a refusé de signer l'accord de Rambouillet, qui aurait rétabli l'autonomie du Kosovo comme province de la fédération yougoslave, les pays membres de l'OTAN ont cru que la recherche de la paix par des voies diplomatiques avait échoué.

« Les ministres du Groupe de contact déplorent le fait que les parties ne sont pas parvenues à une entente politique et n'acceptent pas que ce soit une excuse pour que la crise persiste, » a annoncé le Groupe de contact des ministres des Affaires étrangères de l'OTAN en janvier 1999. Peu de temps après, l'armée yougoslave intensifiait sa campagne anti-insurrectionnelle contre les rebelles séparatistes kosovars.

Craignant un veto chinois ou russe au Conseil de sécurité, l'OTAN a décidé d'intervenir militairement en réponse à la campagne anti-insurrectionnelle de la Yougoslavie au Kosovo. Elle l'a fait avec l'appui financier et moral du Groupe des huit et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

La guerre éclate alors et avec elle la controverse sur sa légitimité. Le secrétaire général réclame immédiatement que les hostilités prennent fin, mais l'OTAN était déjà engagée. En avril,

le Mouvement des pays non alignés aux Nations Unies réclame une « cessation immédiate de toutes les hostilités » et réaffirme que « la responsabilité première du maintien de la paix et de la sécurité internationale incombe au Conseil de sécurité des Nations Unies ». La Russie tente alors de présenter une résolution du Conseil de sécurité condamnant la guerre, mais cette résolution est rejetée.

Le Canada participe à la guerre en tant que membre de l'OTAN. « Le Canada aurait de beaucoup préféré que le Conseil de sécurité des Nations Unies autorise clairement la mission de l'OTAN, » déclare Axworthy dans un discours prononcé en avril 1999 à l'Université Princeton. « Malheureusement, certains membres du Conseil ne parviennent pas à concilier les a priori d'hier au sujet de la souveraineté avec les impératifs actuels d'urgence sur le plan humain. »

La guerre se termine par le retrait de l'armée yougoslave et des milices serbes, le rapatriement des Albanais de souche expulsés, la découverte des tombes de plus de 2 000 citoyens sans doute tués pendant le conflit, et le spectacle d'une province empoisonnée par la haine entre les Serbes et les Albanais.

La guerre entre l'OTAN et la Yougoslavie est importante car elle constitue la première intervention militaire multilatérale justifiée par des raisons humanitaires qui n'ait pas été dirigée par les Nations Unies. L'OTAN et les Nations Unies se hâtent de se réconcilier. Le 10 juin, le Conseil de sécurité des Nations Unies adopte une résolution qui, dans la pratique, constitue une approbation rétroactive de l'intervention de l'OTAN et met fin à la guerre. Dix jours plus tard, le G-8 publie une déclaration dans laquelle il affirme à nouveau l'importance du rôle des Nations Unies comme médiateur dans les conflits internationaux.

« Nous saluons le leadership des Nations Unies dans la présence civile internationale, et nous nous engageons à collaborer étroitement afin d'assurer le succès de la mission complexe dont les Nations Unies sont chargées. » L'administration civile du Kosovo est maintenant placée

sous l'autorité des Nations Unies, tandis que la force de maintien de la paix est administrée par l'OTAN. C'est un nouveau type de partenariat entre les Nations Unies et une organisation régionale multilatérale.

En dépit des promesses de ce nouveau partenariat, l'intervention de l'OTAN au Kosovo avait un prix. À une table ronde intitulée « Le Canada, l'OTAN et les Nations Unies : Leçons tirées de la crise du Kosovo », organisée par le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, les participants comprenaient des journalistes, des spécialistes du droit et des relations internationales, des universitaires, des ONG, des fonctionnaires et des étudiants. Le débat a surtout porté sur la question de savoir si les interventions de l'OTAN étaient légitimes ou non.

Paul Heinbecker, sous-ministre adjoint du Groupe de la politique mondiale et de sécurité au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, déclare que « l'élément humain prime sur la souveraineté »; John Polanyi, de l'Université de Toronto, prix Nobel, déclare que l'intervention au Kosovo signifie que la souveraineté n'est plus un absolu, qu'aucune loi n'exige que la Communauté internationale respecte un gouvernement qui ne respecte pas lui-même la loi. Cependant, Marcus Gee, chroniqueur au *Globe and Mail*, n'est pas d'accord avec ce précédent et fait valoir que l'intervention de l'OTAN a contourné tout veto du Conseil de sécurité et tout vote négatif de l'Assemblée générale, minant ainsi dans la pratique l'autorité des Nations Unies. L'OTAN avait choisi une stratégie unilatérale plutôt que de courir le risque d'un débat multilatéral.

Le Conseil de sécurité semble avoir tiré un trait sur la question de son inaction et de son approbation *de facto* rétroactive de la guerre entreprise par l'OTAN, et s'est tourné vers d'autres problèmes. Il lui reste à s'occuper de 16 autres missions, en dehors de la tâche difficile et

compliquée consistant à rétablir la primauté du droit et à faire du Kosovo démocratique et autonome au sein de la Fédération yougoslave.

La force d'intervention rapide et le Timor-Oriental

Recommandation : [...] Encourager et appuyer les objectifs à long terme du Conseil de sécurité en installant un système d'alerte rapide et en créant une force multilatérale de maintien de la paix de réserve, prête à intervenir..

La nécessité de disposer d'une force d'intervention rapide placée sous les auspices des Nations Unies et de pouvoir compter sur un Conseil de sécurité décisif s'affirme encore une fois au cours des jours qui précèdent et suivent le référendum sur l'indépendance au Timor-Oriental, annexé par l'Indonésie en décembre 1975. Comme prévu, le 30 août 1999, à une écrasante majorité, les habitants du Timor-Oriental votent pour l'indépendance afin d'échapper à une dictature brutale, responsable du massacre de près d'un tiers de sa population. Ce qui se produit ensuite – une extraordinaire explosion de violence fomentée par la milice – choque profondément de nombreuses personnes et fait la une de tous les journaux. Pourtant, le Canada avait essayé d'attirer l'attention sur le risque de troubles au Timor-Oriental bien des mois avant le référendum.

À une table ronde de haut niveau organisée le 22 février par le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, une partie du « plan d'action immédiat « recommandé était « l'atteinte d'un consensus sur la nécessité *immédiate* d'une présence de l'extérieur au Timor-Oriental afin d'empêcher une guerre civile possible et d'accroître la sécurité des habitants » d'ici le mois d'avril. Le rapport recommandait que le Canada établisse un groupe des amis du Timor-Oriental représentés par leurs ministères des Affaires étrangères, dont l'objectif serait d'exercer des pressions sur le gouvernement indonésien pour qu'il autorise cette présence

étrangère, de réclamer un cessez-le-feu immédiat, d'entreprendre le processus de désarmement et de démilitarisation, et de commencer à établir des plans destinés à répondre aux besoins à court et à long terme des habitants du Timor-Oriental.

Reconnaissant l'importance des conclusions de la table ronde et d'autres indicateurs, les diplomates canadiens entreprennent des démarches auprès du Conseil de sécurité et d'autres forums internationaux tels que l'ANASE pour qu'une force de sécurité soit constituée et que d'autres précautions soient prises. Le Conseil écarte cependant la possibilité d'une force de sécurité parrainée par les Nations Unies, de crainte de se heurter à une résistance et pour éviter que le gouvernement indonésien se plaigne que sa souveraineté nationale a été violée. Au lieu de cela, le Conseil de sécurité obtient la signature par l'Indonésie d'un accord, le 5 mai, par lequel l'Indonésie garantit la sécurité et l'ordre pour la population du Timor-Oriental. Cette garantie n'était pas suffisante.

Pour de nombreux habitants du Timor-Oriental, les 21 jours pris par la Communauté internationale pour autoriser l'établissement et le déploiement d'une force d'intervention, étaient absolument inacceptables. On ignore encore le nombre de Timorais qui sont morts, mais les actes de violence perpétrés par la milice ont provoqué le déplacement de la moitié de la population. Des gens se sont enfuis dans la jungle comme ils l'avaient fait lorsque l'Indonésie avait envahi leur pays 24 ans plus tôt.

Ce délai de trois semaines était largement suffisant pour que les milices bien organisées rasent des villes entières, assassinent les chefs de l'opposition et les civils, et franchissent la frontière pour aller se réfugier au Timor-Occidental contrôlé par l'Indonésie. En violation directe de l'accord de mai, l'armée indonésienne ne fait pas suffisamment d'efforts pour arrêter les milices indonésiennes. Le 25 octobre, les Nations Unies forment une administration chargée d'aider le Timor-Oriental à effectuer son passage à l'indépendance.

Le Conseil de sécurité continue à avoir des difficultés à répondre rapidement aux crises mondiales.

Les efforts du Canada et les engagements pris par lui en faveur du maintien de la paix ont eu un effet important sur les affaires internationales en 1999. Depuis sa présidence du Conseil de sécurité en février jusqu'à sa participation à la mission des Nations Unies au Kosovo et à sa participation à l'établissement de la sécurité au Timor-Oriental nouvellement indépendant, il applique les principes de la garantie et du renforcement de la sécurité humaine. Et au fur et à mesure que la pratique de la sécurité humaine s'étend, la théorie générale sur laquelle elle repose – l'élimination des sources de conflit empêche les conflits – acquiert plus de cohérence et sa définition gagne en précision.

Recommandation : Un élément important de la contribution du Canada à la sécurité internationale consisterait à réinvestir une partie de l'excédent budgétaire du Canada dans l'aide internationale

Le 9 novembre, le premier ministre Jean Chrétien a annoncé que le Canada augmenterait son budget de l'aide extérieure de 2,52 milliards de dollars, ce qui marque bien la volonté d'agir du gouvernement dans ce domaine. « Nous sommes une nation fortunée, et il faut que nous puissions partager ce que nous avons avec les autres, » a déclaré le premier ministre au cours d'une visite au Sénégal.

Au moment où le Canada entreprend sa seconde année de présence au Conseil de sécurité, les problèmes auxquels se heurte le Conseil demeurent les mêmes : mesures unilatérales prises par les États, menaces de veto, expressions d'égoïsme national étroit, utilisation de la souveraineté nationale pour assurer l'impunité à ceux qui violent les droits de la personne, et difficulté d'intervenir rapidement afin de protéger les populations civiles contre les attaques.

À la séance d'ouverture de l'Assemblée générale des Nations Unies, le 23 septembre 1999, le ministre Axworthy a déclaré : « Un programme axé sur la sécurité humaine montre qu'il est urgent d'examiner attentivement la représentation au Conseil et les processus de prise de décision de celui-ci – en particulier l'utilisation inappropriée et la menace persistante du droit de veto – qui permettent de compromettre, de compliquer et de ralentir les interventions internationales urgentes destinées à protéger les individus. »

En dépit de ces divers défis à relever, et d'autres encore, le Canada continuera à défendre ses valeurs fondamentales et le concept de sécurité humaine au sein d'une communauté internationale habituellement réceptive à l'approche canadienne à la diplomatie. Les citoyens canadiens ont contribué à tracer les voies à suivre et à renforcer l'engagement des fonctionnaires et des diplomates canadiens en faveur de la « sécurité humaine » afin de résoudre les problèmes humanitaires, et d'améliorer la transparence des opérations et des décisions au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies.

« Au Forum national de Montréal, le ministre Axworthy a déclaré que les contraintes de l'appartenance au Conseil s'avèrent indiscutablement aussi grandes et aussi imprévisibles que nous l'avions prévu. »

« L'avenir s'annonce tout aussi prometteur sur le plan des activités ».

QUELQUES CITATIONS

« La négociation plutôt que la coercition, des idées fortes plutôt que des armes puissantes, la diplomatie publique plutôt que les négociations dans les coulisses » – Le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, *National Post*, 23 janvier 1999.

« Les efforts déployés pour élargir les horizons du Conseil par la parole et par l'action ont besoin d'être complétés par une réaffirmation de son leadership. Cela signifie que l'autorité du Conseil, en particulier en ce qui concerne le recours possible à la force militaire, doit être respectée. Nous écartons le Conseil à nos risques et périls » -- Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères.

« Les Canadiens peuvent partager leur expérience et leurs connaissances pour aider à créer les fondements de bonnes sociétés civiles. En faisant la promotion de la tolérance, des libertés fondamentales et de la primauté du droit, ils peuvent contribuer à l'établissement de la sécurité humaine. Ce sera là un de nos objectifs au sein du Conseil de sécurité » -- Raymond Chan, secrétaire d'État pour l'Asie-Pacifique, 29 janvier 1999.

« La mondialisation a répercuté l'insécurité jusqu'aux niveaux subnationaux. De nombreux conflits ont été intériorisés par des factions qui luttent pour la conquête du pouvoir dans certaines nations. [...] Les individus comme les groupes se retrouvent face à un monde plus dangereux qui se caractérise par un écart de plus en plus profond entre les riches et les pauvres, l'étiolement des classes moyennes, une dévaluation brutale et rapide du travail et la résurgence de problèmes coloniaux tels que les politiques fondées sur l'identité ethnique et autochtone. » -- Robert Bragg, rédacteur du *Calgary Herald*, 21 mars 1999.

« Pour maintenir et accroître sa crédibilité au Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix, il faut que le Canada continue à envoyer un nombre suffisant et respectable de militaires et de civils pour maintenir la paix dans les zones dangereuses. Nous devons continuer à affirmer nos bonnes intentions et à joindre l'action à la parole. » -- Christine Dodge, Centre Pearson pour le maintien de la paix, 7 janvier 1999.

« Il s'agit d'amener le Conseil de sécurité à inscrire la protection des civils dans les mandats des missions de paix – ce qui permettra peut-être d'éviter le genre de massacres qui se sont produits au Rwanda et dans l'ancienne Yougoslavie, où des milliers de personnes ont été massacrées devant des casques bleus impuissants » -- Jeff Sallot et Paul Knox, *The Globe and Mail*, 1er janvier 1999.

« Il faut faire quelque chose; il faut formuler des recommandations précises et déterminer de quelle façon elles peuvent être intégrées au fonctionnement du Conseil de sécurité » -- Lloyd Axworthy, *Toronto Star*, 12 février 1999.

« Voilà le genre de situations horribles dans lesquelles nous nous sommes retrouvés au Rwanda et en Bosnie et en d'autres lieux où les casques bleus sont demeurés passifs parce que leur mandat n'était pas suffisamment clair pour qu'ils sachent comment protéger des civils innocents. » -- Lloyd Axworthy, *Toronto Star*, 12 février 1999.